

Osnabrücker Jahrbuch
Frieden und Wissenschaft
13 / 2006

Kulturelle Vielfalt – Grenzen der Toleranz?

- OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2005
- MUSICA PRO PACE 2005
- BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

Herausgegeben vom Oberbürgermeister der
Stadt Osnabrück und dem Präsidenten der
Universität Osnabrück

V&R unipress

Wissenschaftlicher Rat der Osnabrücker Friedensgespräche:

Prof. Dr. Roland Czada, Politikwissenschaft, Universität Osnabrück
Dr. des. Daniela De Ridder, Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Dr. Rolf Düsterberg, Literaturwissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Wulf Gaertner, Volkswirtschaftslehre, Universität Osnabrück
Priv.doz. Dr. Stefan Hanheide, Musikwissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Mohssen Massarrat, Politikwissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Peter Mayer, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Fachhochschule Osnabrück
Prof. em. Dr. Reinhold Mokrosch, Ev. Theologie, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Alrun Niehage, Ökotoxikologie, Fachhochschule Osnabrück
Priv.doz. Dr. Thomas Schneider, Literaturwissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. Dr. György Széll, Soziologie, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Wulf Eckart Voß, Rechtswissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Albrecht Weber, Rechtswissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. em. Dr. Tilman Westphalen, Anglistik, Universität Osnabrück
Dr. Henning Buck (Geschäftsführung)

Verantwortlicher Redakteur: Dr. Henning Buck

Redakt. Mitarbeit: Andrea Dittert, Joachim Herrmann, Dr. Michael Pittwald, Silke Voss
Einband: Tevfik Göktepe, Atelier für Kommunikationsdesign, unter
Verwendung der »Komposition Nr. 118« von Friedrich Vordemberge-Gildewart
(Osnabrück 1899 – 1962 Ulm) aus dem Jahr 1940. Mit freundlicher Genehmigung:
© Kunsthaus Lempertz, Köln

Mit Dank für freundliche Unterstützung der Osnabrücker Friedensgespräche an:

– die Oldenburgische Landesbank AG
– die RWE Westfalen-Weser-Ems AG
– den Förderkreis Osnabrücker Friedensgespräche e. V.

Redaktionsanschrift: Geschäftsstelle der Osnabrücker Friedensgespräche
Universität Osnabrück, Neuer Graben / Schloss, D-49069 Osnabrück
Tel.: + 49 (0) 541 969 4668, Fax: + 49 (0) 541 969 4766
ofg@uni-osnabrueck.de – www.friedensgespraeche.de

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.
1. Aufl. 2006

© 2006 Göttingen, V&R unipress GmbH mit Universitätsverlag Osnabrück.
Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany: Hubert & Co., Göttingen.
Gedruckt auf säurefreiem, total chlorfrei gebleichtem Werkdruckpapier; alterungsbeständig.

ISBN 10: 3-89971-337-0
ISBN 13: 978-3-89971-337-4
ISSN: 0948-194-X
[nur Buchhandelsausgabe]

Inhalt

Vorwort der Herausgeber	7
Editorial: <i>Toleranz – ein Ideal verblasst</i>	9

I. OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2005

<i>Europa quo vadis? – Regierbarkeit, Demokratie und Friedensfähigkeit der EU</i> Mit Gesine Schwan und Volker Rittberger	19
<i>Kulturelle Vielfalt – Grenzen der Duldsamkeit?</i> Mit Manfred Lahnstein und Ernst G. Mahrenholz	41
<i>Gesundheit: Ware oder öffentliches Gut?</i> Mit Ellis Huber und Karl Lauterbach.	61
<i>Wie gehen wir mit dem Fundamentalismus um?</i> Mit Karl Kardinal Lehmann und Nadeem Elyas.	81
Mart Laar, Tallinn <i>Europa sieht Deutschland: Die baltische Perspektive</i>	109
<i>Positionsbestimmung für die deutsche Außenpolitik – Schritte zu einer neuen Weltfriedensordnung</i> Mit Wolfgang Schäuble, Claudia Roth, Klaus-Peter Sieglösch	125

II. GMUSICA PRO PACE – KONZERT ZUM OSNABRÜCKER FRIEDENSTAG 2005

Stefan Hanheide, Osnabrück » <i>Erinnerung an 1945</i> « – Olivier Messiaen: » <i>Et expecto resurrectionem mortuorum</i> « und Johannes Brahms: » <i>Ein deutsches Requiem</i> «	149
--	-----

III. BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

Jochen Oltmer, Osnabrück
*Aktive Intoleranz und beschränkte Duldung:
Osteuropäische Juden in der Weimarer Republik* 159

Reinhold Mokrosch, Osnabrück
Djihad – Religion und Gewalt 173

Klaus von Beyme, Heidelberg
Kulturelle Vielfalt und demokratische Konfliktbewältigung 183

IV. ANHANG

Referentinnen und Referenten, Autorinnen und Autoren 207
Abbildungsnachweis 213



Europa quo vadis? – Regierbarkeit, Demokratie und Friedensfähigkeit der EU

Podiumsveranstaltung in der Marienkirche
am 22. Februar 2005

<i>Prof. Dr. Gesine Schwan</i>	Präsidentin der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)
<i>Prof. Volker Rittberger PhD</i>	Vorsitzender des Stiftungsrates der Deutschen Stiftung Friedensforschung in Osnabrück, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen
<i>Prof. Dr. Roland Czada</i>	Universität Osnabrück, Gesprächsleitung

Roland Czada: Das Thema »Europa« verlangt nach Argumenten, durchaus auch nach einer gesunden Portion Skepsis und nicht zuletzt nach Auseinandersetzung.

Frieden heißt weder, Erlösung vom Streit zu erhoffen, noch etwa, den Streit zu unterdrücken. Frieden heißt, produktiv mit Streit umzugehen und sich in zivilisierter Weise zu einigen, und zwar so, dass nicht Machtunterschiede zum Einsatz von Gewalt führen, sondern dass die besten Argumente siegen.

Frau Schwan wird in ihren Ausführungen zunächst den Schwerpunkt auf die Begriffe »Regierbarkeit« und »Demokratie« der Europäischen Union legen. Herr Rittberger wird sich anschließend eingehender zum Stichwort »Friedensfähigkeit der EU« äußern.

Gesine Schwan: Oft wird die Frage gestellt, ob die Europäische Union, zumal nach ihrer Erweiterung auf 25 Mitglieder, denn »überhaupt noch regierbar« sei, ob sie nicht »zu groß« und ob sie denn »demokratisch legitimiert« sei. Die Europäische Union wird aktuell also vielfach in einem Spannungsverhältnis zur Eigenschaft der Regierbarkeit und zum Wert der

Demokratie gesehen. Dabei steht der Gedanke Pate, dass es eher der Nationalstaat sei, der als ›regierbar‹ und ›demokratisch‹ gelten und der eher demokratische Politik verwirklichen könne. Von dieser Folie aus werden vielfach Europa und die Europäische Union in Frage gestellt. Das Problem ist allerdings, dass spätestens nach dem Ende des Ost-West-Konflikts deutlich geworden sein müsste, dass die Kompetenzen und die Fähigkeiten des Nationalstaates, politisch zu wirken – sowohl in seinem Hoheitsbereich als auch darüber hinaus – sich stark verringert haben.

Die eigentliche Herausforderung angesichts der Entwicklungen, die wir unter dem Stichwort ›Globalisierung‹ fassen, besteht darin, den Nationalstaat wenigstens zu ergänzen und womöglich zu erweitern, damit politische Gestaltung von Wirtschaft und sozialem Umfeld überhaupt möglich bleibt. Ich habe die Hoffnung, dass die Europäische Union dieses erreichen kann. Denn weil der Nationalstaat in dieser Hinsicht keine zureichenden Perspektiven mehr hat, bietet die Europäische Union als politisches Gemeinwesen am ehesten eine Chance, demokratische Politik und demokratisches Regieren gestalten zu können.

Aber ich betone auch, dass dieses nicht selbstverständlich ist. Wir können nicht mit Sicherheit damit rechnen, dass es so kommt. Es wird vielmehr von uns selbst, von unserer Politikfähigkeit hier und an anderen Orten in der EU abhängen, ob uns das gelingt. Der Nationalstaat als Einheit, die unsere Vorstellungen bisher in erster Linie politisch gestaltet hat, muss jedenfalls vor vielen heutigen Herausforderungen kapitulieren.

So hat auch die *Politikverdrossenheit* gegenüber der nationalstaatlichen Politik, die wir nicht nur in Deutschland feststellen, damit zu tun, dass man von dieser Politik mehr erwartet, als sie noch leisten kann. Das ist in gewisser Weise *verrückt* – und diesen Terminus verwende ich hier bewusst. Denn Europawahlen und auch Kommunalwahlen haben zumeist eine deutlich geringere Beteiligung als gerade die nationalstaatlichen Wahlen – und dies, obwohl die Kommunen und Europa mindestens ebenso viel zu entscheiden haben, wenn nicht zum Teil mehr als der Nationalstaat.

Wir machen uns oft nicht klar, dass viele unserer Gesetze nur nachvollziehen, was im Europäischen Parlament beschlossen wurde. Dies ist immer häufiger der Fall. Stattdessen kultivieren wir eine Erwartungshaltung an die nationalstaatliche Politik, der diese nicht länger gerecht werden kann. Das heißt nicht, dass die Politik ohnmächtig ist. Sie kann durchaus etwas für uns ›Kunden‹ tun, aber sie kann es nur im Konzert mit anderen.

Eine der Herausforderungen der Globalisierung nach dem Zweiten Weltkrieg war doch die Einsicht, dass die kapitalistische Wirtschaftsdynamik zwar unverzichtbar ist, dass sie aber politisch geregelt werden muss, soll sie nicht selbstzerstörerisch wirken. Deutschland hat dafür das Konzept der »Sozialen Marktwirtschaft« entwickelt. Es war Inhalt und Aufga-

be der Überlegungen von *Karl Arnold* und anderen – und auch von *Ludwig Erhard*, der Assistent des liberalen Sozialisten Professor *Franz Oppenheimer* gewesen war –, die Dynamik des kapitalistischen Systems so zu regeln, dass man sie in ihren fruchtbaren Tendenzen erhält und die destruktiven Teile eben nicht zur Wirkung kommen lässt. Dafür war der Nationalstaat die maßgebliche politische Ebene. Hier wurde über Steuerpolitik, Rentenpolitik, Sozialpolitik, Subventionspolitik usw. entschieden.

Weil die Wirtschaftssubjekte sich heute aber zu großen Teilen über die Grenzen der Nationalstaaten hinweg dieser Einflussnahme entziehen können, ist Politik auf dieser Ebene nicht mehr wirkungsvoll. Und weil zudem die technologische Entwicklung, die in ganz Europa und darüber hinaus zu einem neuen Stand der internationalen Arbeitsteilung führt, sich einer rein nationalstaatlichen Regelung widersetzt. Wenn wir also das Ziel beibehalten wollen, die wichtige Wettbewerbs-Dynamik weiter politisch zu gestalten, dann ist das nur möglich, wenn wir in einem größeren politischen Raum gemeinsam handeln, uns abstimmen und auf diese Weise einen sehr viel größeren Teil der Wirtschaft beeinflussen.

So viele Länder wie in der EU unter einen Hut zu bringen, ist allerdings nicht leicht. Auch innerhalb der Bundesrepublik erleben wir die Schwierigkeit, die verschiedenen Bundesländer zur Gemeinsamkeit zu bringen. Wie auf der Ebene der Bundesrepublik, so meine ich, ist es auch auf der Ebene der Europäischen Union. Die Institution allein aber wird es nicht richten. Es müssen die politischen Akteure, ihre politische Kultur und insbesondere ein gemeinsamer *Grundkonsens* hinzukommen, damit die Institutionen ihrer eigentlichen Bestimmung entsprechend funktionieren können.

Wenn Gesetze angewandt und gegenüber Personen durchgesetzt werden, die absolute Gegner dieser Gesetze sind oder sie einfach nicht respektieren, werden diese Gesetze auf längere Sicht nicht halten: das ist eine alte Einsicht der Politikwissenschaft, der politischen Ideengeschichte. Es muss also in etwa eine Entsprechung zwischen den *Institutionen* und der politischen Kultur – also den Einstellungen der *Menschen*, ihren Vorstellungen und ihren Motiven – geben.

Dieser Grundkonsens erfordert nicht, dass alle sich einig sind. Der Politikwissenschaftler *Ernst Fränkel* beklagte schon in den frühen Jahren der Bundesrepublik, dass nicht genügend politisch gestritten wurde. Damit meinte er, dass nicht genügend sachliche Alternativen abgehandelt würden, sondern stattdessen Polemik und Personalisierung die Oberhand gewinnen. Seine These war: Nur wenn wir einen Grundkonsens darüber haben, *wie* wir uns verständigen – vor allem über die Wege und Institutionen, und welches Mindestmaß an Gerechtigkeit wir dabei walten lassen wollen –, nur dann können wir uns über alle vorhandenen Alternativen streiten.

So einen Grundkonsens gibt es aber nicht ein für alle Mal. Wir können uns zwar glücklich preisen, das Grundgesetz zu haben. Wer aber dessen erste 20 Artikel durchgeht, wird erkennen, wie groß die Bandbreite ist, in der argumentiert werden kann, und wie im Konfliktfall die Gewichtung ist. Ein Grundkonsens muss sich immer erneut im lebendigen Diskurs herausbilden und also auch im Streit der Argumente. Das gilt für Deutschland, aber auch für Europa.

Welche Chancen haben wir, das auch in der EU zu schaffen? Die Bemühungen, einen *Verfassungsvertrag* in Europa zustande zu bringen, dienten auch dazu, die vielen komplizierten, teils unübersichtlichen Regelungen der Willensbildung und der Gesetzgebung in der Europäischen Union so weit übersichtlicher zu machen, dass die Mitglieder – die einzelnen Bürger der Europäischen Union, aber auch die kollektiven politischen Akteure – damit besser umgehen können. Es muss vor allem durchsichtiger werden, wer wofür die Verantwortung trägt und wer wofür steht. Dafür brauchen wir auch eine positive *Personalisierung*, dergestalt dass wir überall – in Gemeinden und größeren politischen Gemeinwesen – wissen, welche Person wofür ansprechbar ist. Auch in einer Demokratie kommt man ohne diese persönliche Dimension nicht aus. Der Verfassungsvertrag sollte der Vereinfachung dienen, denn die Europäische Union mit ihren 25 Mitgliedern ist eben doch komplizierter als ein einzelner Nationalstaat.

In diesen Verfassungsvertrag gingen sehr unterschiedliche Traditionen ein. Die Veranlassung, dabei zu Kompromissen zu kommen und Toleranz walten zu lassen, musste einfach sehr viel größer sein, als es bei einer Verfassungsgebung in einem einheitlichen Nationalstaat der Fall gewesen wäre. Wobei einzuräumen ist, dass ein heutiger Nationalstaat sehr viel multikultureller ist, als dies z.B. 1948/49 in Deutschland der Fall war. Heute weist ein Nationalstaat sehr viel mehr unterschiedliche Kulturen auf, nicht allein ethnische, sondern auch Generationenkulturen und regionale Kulturen. Dies gilt natürlich umso mehr für die Europäische Union, was insbesondere beim Streit um die Präambel und die Frage, ob *Gott* dabei erwähnt werden soll, deutlich wurde. Ich habe nicht dafür plädiert, in die Präambel einen Gottesbezug aufzunehmen – auch wenn ich mich immer wieder als Christin und Katholikin öffentlich bekannt habe. Allenfalls wäre die Möglichkeit einer individuellen Berufung auf Gott sinnvoll, wobei diese Berufung auf den christlichen Gott die Berufung auf andere Konfessionen und Religionen nicht ausschließen würde.

Für mich sage ich: die von Gott gegebene Würde der Menschen, sich anders entscheiden zu können, als ich es erwarte und erhoffe, ist größer und wichtiger, als alle gegen ihren Willen unter einen Hut zu bringen. Bei der Diskussion um die Präambel zeigte sich, dass die französische Tradition in dieser Hinsicht anders ist als die deutsche und andere Traditionen.

Wir brauchen also erheblich größere Toleranzen, aber wir können es durchaus schaffen, wenn gegenseitiges Verständnis für unsere unterschiedlichen historischen Entstehungsweisen und unsere Motive besteht.



Gesine Schwan

Jene Institutionen, die die demokratischen Regelungen in der Vergangenheit umgesetzt und vollzogen haben, sind auch künftig unverzichtbar. Aber in den letzten 20 Jahren wird mehr und mehr deutlich, dass sie es allein nicht schaffen. Wir sind zunehmend einerseits auf *zivilgesellschaftliche* Organisationen und Initiativen angewiesen und andererseits darauf, dass die großen wirtschaftlichen Akteure, die großen und auch die mittelständischen Unternehmen

sich an der demokratischen Gestaltung des Gemeinwesens beteiligen.

Das Engagement muss aus verschiedenen Quellen kommen. Die Kräfte, die im traditionellen politischen Bereich legitimiert sind, reichen nicht mehr aus. Die anderen Akteure, zum Beispiel die zivilgesellschaftlichen, so genannte NGO's, haben zwar keine demokratische Legitimation, genießen aber oft mehr Vertrauen bei den Bürgern. Das bestätigen Umfragen. Natürlich macht es einen Unterschied, ob es sich um Bürgerinitiativen handelt, die lediglich die Ruhe in ihrem Wohnviertel wahren wollen, oder um solche, die sich Gemeinde-Interessen verpflichtet fühlen und über den eigenen Tellerrand hinausschauen.

Auch die demokratischen Regierungen sind angewiesen auf diese Vertrauensquellen, um die vielen uns bewegenden Probleme vernünftig und praxisnah anzugehen. Und das gilt auch für die großen Unternehmen: manche handeln weiterhin allein unter betriebswirtschaftlichen Gewinn-*maximierungsinteressen* und erzielen damit keineswegs immer eine Ge-

winnoptimierung. Heute stehen eher Ziele obenan, die mit Begriffen wie *good governance* oder *corporate governance* beschrieben werden können.

Damit ist der Begriff genannt, der heute für demokratisches Regieren – die Verbindung von Regierbarkeit und Demokratie – in Europa generell unverzichtbar ist: Wir sind auf ein System der *good governance* geradezu angewiesen. Deren Akteure sind die traditionell gewählten Regierungen, die Parlamente, die Zivilgesellschaft, die großen Unternehmen auf privater Ebene – und natürlich auch die internationalen Zusammenschlüsse unterschiedlichster Art.

Wir müssen als Bürger handeln, versehen mit einer immer wieder zu erneuernden, demokratischen politischen Kultur z.B. in Bürgerinitiativen, in Parteien, in traditionellen Interessensverbänden, in Unternehmen, und dabei das Ziel verfolgen, zu einer gemeinsamen demokratischen Gestaltung unserer Verhältnisse zu kommen.

Die demokratische und politische Kultur darf nicht einfach einem scheinbar zwingenden Mechanismus der wirtschaftlichen Abläufe unterworfen werden. Der Nationalstaat und die traditionellen Institutionen schaffen es nicht mehr allein – ob Europa und die Europäische Union es schaffen, hängt in ganz hohem Maße von uns selbst ab.

Volker Rittberger: Ich gehöre zu jener Generation in Deutschland, für die das europäische Projekt identitätsstiftend war, auch weil es eine Lebensvoraussicht eröffnete, die unseren Eltern und Großeltern in dieser Klarheit nicht gegeben war. Das »Projekt Europa« ist, bei aller Skepsis für Einzelheiten, grundlegend positiv anzusehen und man muss ihm einfach optimistisch gegenüberreten.

Mein Thema ist: Was schafft Europa an Frieden in dieser Welt? Kann Europa überhaupt in irgendeiner Form Frieden bringen? Die erste Antwort darauf ist: Europa *ist* Frieden nach *innen*. Dies gilt, wenn wir Frieden als die verringerte Wahrscheinlichkeit definieren, dass Interessenkonflikte unter Rückgriff auf physische Gewaltmittel bearbeitet werden. Die in Europa weitgehende und sich noch vertiefende komplexe *Interdependenz* im Sinne einer wechselseitigen Abhängigkeit und Verwundbarkeit hat zur Ausbildung eines dichten Institutionengeflechts zur Steuerung dieser Abhängigkeiten geführt. Über die Errichtung und Regulierung des europäischen Binnenmarkts hinaus hat die EU inzwischen Kompetenzen u.a. in der Finanz-, der Rechts-, der Außen- und sogar der Sicherheitspolitik erworben. Diese institutionellen Arrangements stabilisieren die kooperative Konfliktbearbeitung und machen eine gewaltsame Konfliktbearbeitung unter Rückgriff auf Selbsthilfestrategien höchst unwahrscheinlich.

Der Friede in Europa ist jedoch mehr als die bloße Abwesenheit militärischer Gewalt: Europa ist eine *Sicherheitsgemeinschaft*, die durch einen

stabilen Frieden gekennzeichnet ist, auch wenn es viele Unterschiede von Recht und Ordnung in den Mitgliedstaaten gibt. Die aus dem europäischen Integrationsprozess hervorgegangene Sicherheitsgemeinschaft Europa manifestiert sich darin, dass die nationalen Identitäten partiell durch eine europäische Identität überwölbt werden. In einer Sicherheitsgemeinschaft wird der Rückgriff auf physische Gewaltmittel zur Bearbeitung von Konflikten nicht mehr nur noch als unzumutbar betrachtet; militärische Gewalt ist vielmehr kein *legitimes* Mittel der Interessenverfolgung mehr. Die Mitgliedstaaten identifizieren sich in einem hohen Maße miteinander, sodass die europäische Sicherheit als Ganzes die nationale Sicherheit überwölbt oder zumindest ergänzt. Grundlage der europäischen Identität ist eine weitgehende *Wertegemeinschaft*. Alle Mitgliedstaaten bekennen sich zu den Prinzipien einer offenen Gesellschaft, der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

Die Bürger Europas leben heute somit in einer stabilen und friedlichen Sicherheitsgemeinschaft, in der alle Beteiligten wechselseitig bereit sind, Werte und Interessen der anderen bei ihren eigenen Aktivitäten zu berücksichtigen. Falls Interessenkonflikte und Uneinigkeit auftreten, verständigt man sich auf Regeln und auf die Klärung in Verhandlungen. Der sich vertiefende europäische Integrationsprozess findet Ausdruck im Bemühen um einen europäischen Verfassungsvertrag, obgleich der Verfassungsgebungsprozess aufgrund des Scheiterns der Referenden in den Niederlanden und Frankreich ins Stocken geraten ist. Freilich wird in der Diskussion häufig verkannt, dass wir mit den *Proto-Verfassungsverträgen*, deren Name mit den Abschlussorten Nizza (2001), Amsterdam (1997) und Maastricht (1992) verbunden ist, längst in einen permanenten Verfassungsgebungsprozess für Europa eingetreten sind. Zugleich erweitern die Europäer ihren Kreis weiter; sie verständigen sich über künftige Beitrittsländer. Dabei besteht zwar immer die Gefahr, dass es zu Blockaden kommt. Solche Entscheidungsblockaden wirken sich aber im Falle Europas nicht so aus, dass sie die Entscheidungsprozesse völlig unmöglich machen.

Warum herrscht in Europa Frieden nach innen? Dafür ziehen Sozialwissenschaftler, Politologen und andere unterschiedliche Erklärungen heran: Die prominenteste ist die Theorie des *demokratischen Friedens*.

Die Theorie des demokratischen Friedens beruht auf dem empirischen Befund, dass Demokratien keine Kriege gegeneinander führen und auch sonst in ihrem außenpolitischen Verhalten zumeist ein niedrigeres Gewaltniveau aufweisen, als im internationalen Durchschnitt zu erwarten wäre. Alle Mitgliedstaaten der EU sind demokratische Rechtsstaaten. Alle implementieren und garantieren die Menschenrechte für ihre Bürgerinnen und Bürger. Alle praktizieren marktwirtschaftliche Systeme offener, pluralistischer Gesellschaften. Die Prämissen, unter denen in Europa Verfassungsge-

bungsprozesse verlaufen, spiegeln geradezu die Idee des demokratischen Friedens wider.

Diese weitgehende praktische *Homogenität* in Europa stärkt das wechselseitige Vertrauen und die Sicherheit. Die Entscheidungsprozesse in der Demokratie erschweren und verhindern den Einsatz von Gewalt. Die strukturelle Bedrohung von Staaten für Staaten, die charakteristisch für einen Großteil der durch Anarchie geprägten internationalen Beziehungen ist, wird somit gedämpft, wenn nicht gar überwunden. Aufgrund der demokratischen Verfasstheit müssen die Mitgliedstaaten nicht mehr ständig fürchten, durch andere zu Schaden zu kommen und die eigene Selbstständigkeit einzubüßen. Dieses wechselseitige Vertrauen wird freilich nicht allein von den Regierungen und Eliten der Mitgliedstaaten, sondern auch von einer sich entwickelnden europäischen Zivilgesellschaft mitgetragen, die einen gemeinsamen und friedlichen Entwicklungsprozess vorantreibt.

Nun fragt sich: was bringt diese *Friedenszone Europa*, dieses Europa der Demokratien, für ihre Nachbarschaft und für die weitere Welt?

Bei der Außenwirkung der Friedenszone Europa lassen sich zwei grundlegende *Friedensdividenden* unterscheiden. Zum einen wirkt sich das »Projekt Europa« in immer stärkerem Maße auf die Politiken der EU-Anrainerstaaten und -regionen aus. Die Perspektive des Beitritts zur Europäischen Union setzt die Umsetzung von demokratischen, rechtsstaatlichen und marktwirtschaftlichen Reformen voraus und wirkt somit stabilitäts- und ordnungsstiftend. Die identitätsstiftenden Werte und Normen Europas erlangen auf diese Weise verstärkt auch in den Nachbarschaftsregionen Europas ein hohes Maß an Verbindlichkeit.

Zum anderen bezieht sich die Außenwirkung der Friedenszone Europa auf eine europäische Außenpolitik, die auf eine (potenziell) globale Interventionsfähigkeit zur Verhinderung massiver Menschenrechtsverletzungen und auf Stabilisierung von durch Bürgerkriege zerrütteten Gesellschaften gerichtet ist. Die Theorie des demokratischen Friedens hilft uns auch hier zum Verständnis des Verhaltens von EU-Europa weiter, freilich in weniger optimistischem Ausmaß.

Demokratien sind *werteorientierte* Systeme, deren Institutionen und Verfahren durch liberale Wertvorstellungen geprägt sind. Im Liberalismus stehen die unveräußerlichen gleichen Rechte des Individuums auf Freiheit und Eigentum im Mittelpunkt. Jeder Staat ist verpflichtet, diese Rechte zu achten, zu respektieren und zu schützen. Demokratische Gesellschaften reagieren daher *empfindsam* darauf, wenn die fundamentalen Menschenrechte an anderen Orten verletzt werden, weil Staaten durch Handeln oder durch Unterlassen ihrer Schutzverpflichtung gegenüber ihren Bürgern nicht nachkommen. Dies kann in demokratischen Gesellschaften zu einem Handlungsdruck seitens der Bevölkerung auf die Regierungen führen, den

vermuteten oder tatsächlichen Werteverstößen, den Politiziden und Genoziden, ein Ende zu bereiten.



Volker Rittberger

Dieser Handlungsdruck wird in Demokratien an ein politisches System herangetragen, in dem *Parteien* um den nächsten Wahlerfolg konkurrieren. Aufgrund des Wiederwahlinteresses von Regierungen und ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber den Wählerschaften in regelmäßig stattfindenden Wahlen erzeugt dieser Handlungsdruck ›Publikumskosten‹.

Je stärker in der Parteienkonkurrenz bestimmte Positionen

und Wahrnehmungen mobilisiert werden, desto stärker können sich solche Publikumskosten geltend machen. Die Interventionsbereitschaft variiert folglich mit der Ausprägung der Publikumskosten in verschiedenen Demokratien, aber auch damit, ob sich eine Demokratie objektiv und subjektiv für interventionsfähig hält und/oder es ist oder nicht. Von diesen Faktoren hängt die Variationsbreite in den Reaktionen von Demokratien auf massive Menschenrechtsverletzungen ab.

Dass solche für die politische Willensbildung in Demokratien charakteristische Merkmale und Prozesse ein hohes Maß an Plausibilität aufweisen, hat nicht zuletzt der zweite Präsidentschaftswahlkampf von *Clinton* gegen *Dole* im Jahre 1996 gezeigt: Die Osterweiterung der NATO, von der Clinton-Regierung ungewollt, stand damals auf der Tagesordnung. Weil die Republikaner mit Senator Dole wegen der Weigerung, diese Erweiterung der NATO aktiv zu betreiben, den Druck auf Clinton massiv erhöhten, stiegen plötzlich die Publikumskosten für dessen Administration – Clintons Wiederwahlstrategie war stark gefährdet. Man vollzog eine Kehrtwende und wollte nun viel rascher als vorher geplant die Osterweiterung der NATO durchziehen. Das Beispiel illustriert, wie Friedenspolitik in

vielfältiger Weise mit demokratischen Verhältnissen und Prozessen verflochten sein kann.

Demokratien – oder Verbünde von Demokratien – lassen sich auch nach den von ihnen eingenommenen Rollen unterscheiden. Sie können die Rolle einer »Militärmacht«, einer »Handelsmacht« oder einer »Zivilmacht« einnehmen. Unter den Militärmächten in der Welt, die in der Lage und je nach Bedrohungswahrnehmung auch willens sind, ihre Fähigkeiten – auch die der militärischen Macht – einzusetzen, ragen derzeit die USA heraus. Die Europäische Union als das hier für uns interessante und zentrale Bezugssystem ist sicherlich keine Militärmacht. Die EU gibt jährlich ca. 160 Mrd. Euro für ihr Militär aus und kommt insgesamt in den 25 Mitgliedstaaten auf eine große Zahl von Soldatinnen, Soldaten und Waffen. Aber sie ist keine wirkliche militärische Macht. Zwar hat die Europäische Union im Jahre 2003 auf Grundlage des Beschlusses des Europäischen Rates auf dem Gipfel in Helsinki (1999) eine »schnelle Eingreiftruppe« aufgestellt, über die langfristige Entwicklung dieser je nach Aufgabe neu zusammengestellten Einheiten hat sich die EU freilich noch nicht verständigen können. Die Verbesserung der kollektiven militärischen Fähigkeiten der EU steckt noch in den Anfängen. Die EU ist vor allem die größte *Handelsmacht* der Welt – wenn auch nicht die größte Finanzmacht, denn das sind nach wie vor die USA mit ihrem Dollar als dem zentralen Reservemedium und Zahlungsmittel. Der Euro ist noch nicht so weit.

Obgleich Europa im Weltmaßstab eine untergeordnete Rolle als Militärmacht einnimmt, ist es beim Ausbau und der Umsetzung von Strategien und Instrumenten der zivilen Krisenprävention vielen Staaten voraus. Europa ist eine *Zivilmacht*. Es kommt nun darauf an, sich darüber klar zu werden, welche Kosten und welche Vorteile dieses mit sich bringt. Zu den Vorteilen gehört zweifellos, dass die Strategien und Instrumente einer Zivilmacht ein höheres Maß an Glaubwürdigkeit bei der Intervention in Konflikte genießen. Das höhere Maß an Legitimität trägt dazu bei, die Effektivität der Konfliktbearbeitung zu erhöhen, weil sie in den Augen der Betroffenen am Allgemeinwohl und nicht an der Verwirklichung eigennütziger Ziele orientiert ist.

Zu den Kosten gehört – und das sieht man an Deutschland –, dass jedes Land sich immer als Partner eines anderen begreifen lernen muss oder es *de facto* sein wird, weil es sich selber nicht für imstande sehen will oder kann, in Konflikte mit massiver Gewaltanwendung einzugreifen.

Wir haben es hier in Europa mit zwei Problemen zu tun.

Erstens: Wir sind noch nicht weit genug, um uns über den *Funktionswandel des Militärs* selbst klar zu werden. Sollten die Bundeswehr und andere EU-Streitkräfte eingesetzt werden, so kämen nicht Panzer zum

Einsatz, sondern Menschen. Diese Truppen mit ihren Soldatinnen und Soldaten wären faktisch so etwas wie eine Bereitschaftspolizei. Diesen Funktionswandel des Militärs gerade bei internationalen Einsätzen haben wir noch nicht wirklich gut genug durchdacht.

Zweitens sind wir noch nicht so weit, die Welt als ein Umverteilungssystem wahrzunehmen. Wir geben vergleichsweise noch zu viel Geld für die Gewalt- bzw. für Sicherheitsapparate aus. Diese sind aber wichtig, denn sie garantieren uns funktionierende Sicherheitsstrukturen und helfen somit Unsicherheitsstrukturen zu vermeiden, die in vielen Teilen der Welt heute das Leben der Menschen beeinträchtigen. Gleichwohl binden die hohen Aufwendungen für die Gewalt- und Sicherheitsapparate Mittel, die von der »Zivilmacht Europa« eingesetzt werden könnten, um jenseits der unmittelbar angrenzenden Regionen diese Unsicherheitsstrukturen aus der Welt zu schaffen.

Fraglich ist jedoch, welche Strategien, Maßnahmen und Instrumente – aufgrund unseres eigenen Wertebezugs – geeignet sind, um zu mehr Ordnung und Sicherheit in der Welt beizutragen. Ein wichtiger Beitrag wäre erstens, dass Europa sich tatsächlich als Zivilpolizeimacht bereithielte. Des Weiteren kann man fragen, ob neben ihren Fähigkeiten zur Ausbildung als zivile Polizeimacht die Verstärkung der Entwicklungshilfe eine Lösung wäre. Hierin sehen viele einen Königsweg. Das ist aber angesichts der 60 Milliarden Euro, die hier fließen, ganz unzureichend im Vergleich mit den Mitteln, die ansonsten ausgegeben werden. Geld allein – also die Erhöhung der Entwicklungshilfe, was häufig gefordert wird – ist nicht der entscheidende Schlüssel.

Der Schlüssel ist vielmehr der erforderliche Wandel im Selbstverständnis und in der Strategie der Europäischen Union als Handelsmacht. In diesem Zusammenhang könnte und müsste die EU diese Rolle als Frieden stiftende Handelsmacht verstärkt in die seit 2001 laufenden Welthandelsverhandlungen, die ›Doha-Runde‹ der WTO-Mitgliedstaaten, einbringen. Hierbei dürfte die EU gegebenenfalls auch Konflikte mit den USA nicht scheuen, um den ärmeren und ärmsten Gesellschaften dieser Erde günstigere Rahmenbedingungen zur wirtschaftlichen Entwicklung zu ermöglichen.

Konflikte, die aus der Umverteilung wirtschaftlichen Wohlstands resultieren, gibt es in Europa bereits. Die Öffnung Europas, die Osterweiterung der EU, hat für viele in den alten EU-Ländern Verlust-Gefahren heraufbeschworen und auch real werden lassen. Trotzdem wäre eine Abkapselung ein Schritt in die falsche Richtung. Obgleich Europa die Verlust-Ängste seiner Bürger ernst nehmen muss, kann es sich einem aktiven Engagement in der Welt nicht verschließen. Europa hat als sichere Friedenszone große Ressourcen und kann diese weltweit als zivile Friedensmacht auch tatsäch-

lich nutzen. Es muss sich zukünftig aktiv und entschieden für die Belange der ärmeren und ärmsten Gesellschaften der Welt einsetzen. Dies ist neben den operativen Maßnahmen als Polizeimacht die wichtigste strukturelle Kernaufgabe einer künftigen Friedenspolitik.

Die Rolle einer zivilen Friedensmacht darf dabei allerdings nicht mit Pazifismus verwechselt werden. Auch die Polizei in Osnabrück trägt, wenn es darauf ankommt, Pistolen und übt unmittelbaren Zwang aus.

Roland Czada: Es scheint Einvernehmen darüber zu bestehen, dass die Projekte der europäischen Integration eine der größten, wenn nicht die größte und erfolgreichste Friedensinitiative der Weltgeschichte oder mindestens seit 1648, dem Jahr dem Westfälischen Friedensschlusses, sind. Gleichzeitig muss man erkennen, dass ein damals etabliertes außenpolitisches Prinzip, das der staatlichen *Souveränität*, derzeit in Europa verabschiedet wird. Europa ist ein System *geteilter* Souveränität. Ein System, in dem zwar europäisches Regieren stattfindet, aber vereinbart zwischen den verschiedenen Regierungen. Es regieren die Mit-



Volker Rittberger, Roland Czada, Gesine Schwan

gliedstaaten, und wenn wir von Deutschland sprechen, regieren die Mitgliedstaaten und die deutschen Bundesländer mit. Zugespitzt gesagt, kommen wir dann auf 36 Regierungen in Deutschland. Das *muss* doch die Frage der Regierbarkeit Europas aufwerfen. Nach einem Wort von *Fritz Scharpf* haben die »Bürger [...] das Recht, anständig regiert zu werden«, und dazu gehört, nachvollziehen zu können, wie regiert wird. Eine häufige Kritik an der Praxis des Regierens ist deren mangelnde Transparenz: Man weiß ja kaum mehr, *wo* die Orte des Entscheidens sind, ob im Landtag, im Bundestag oder im europäischen Parlament.

Es gibt auch positive Beispiele, etwa die Schweiz oder die skandinavischen Länder. Diese Staaten sind nicht weniger erfolgreich als die Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Sie haben alle eine geringere Arbeitslosigkeit als die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Zweifel bei den Bürgern darüber, ob es in der Europäischen Union möglich sein wird, auch die wirtschaftlichen Probleme zu lösen, werden plausi-

bel, wenn es in Staaten, die nicht Mitglied der EU oder der europäischen Währungsunion sind, besser läuft. Die Schweden sagen: ›Hätten wir den Euro, so hätten wir unsere währungspolitische Souveränität aufgegeben, weil wir dann den Maastricht-Kriterien unterworfen wären, und damit auch unsere politische Souveränität. Nur weil wir unsere eigene Wirtschaftspolitik machen, können wir auch den schwedischen Wohlfahrtsstaat halten.‹ In Dänemark sieht es ähnlich aus. Ob es zu einer erweiterten europäischen Währungsunion kommen wird, ist fraglich, denn es gibt Möglichkeiten für ein besseres Regieren, als es im Euroraum mit seiner geteilten Souveränität möglich ist.

Gesine Schwan: Dem Satz, dass die Bürger ein ›Recht‹ haben, gut regiert zu werden, stimme ich nicht zu. Ich glaube vielmehr, die Bürger haben die *Pflicht*, sich selber um eine gute Regierung zu kümmern. Die Vorstellung, einfach etwas erwarten zu können, ist unrealistisch und im Übrigen befördert das eine Art Konsumentenmentalität, die einer Demokratie und einer demokratischen Kultur nicht gut zu Gesichte steht. Genauso unrealistisch ist die Vorstellung einer ›absoluten Souveränität‹. Nicht die Staaten, die souverän sind, werden am besten regiert, sondern im Fall von Schweden, Norwegen und Finnland liegt die positive Entwicklung daran, dass sie einen anderen innergesellschaftlichen Grundkonsens haben. Man lässt die Schwachen nicht einfach im Stich, geht ganz anders miteinander um. Dort können die organisierten Interessen ganz anders aufeinander aufbauen, und es gehört zu einer Reformpolitik, dass man die Verunsicherungen, die mit ihr verbunden sind – zumal wenn es sich um Kürzungen handelt –, kompensieren kann. Dies geschieht durch eine Vertrauensvorgabe in der Gesellschaft und dadurch, dass man sich kennt und aufeinander baut.

Sogar die USA, von denen wir annehmen, dass sie der mächtigste Staat der Welt sind, müssen feststellen, dass sie nicht völlig souverän sind. Die Idee, ein Staat könne heutzutage souverän sein, ist eine Schimäre. Wir werden weltweit mit vitalen Problemen wie der Klimaentwicklung oder der Migration konfrontiert, und wenn wir uns nicht darum kümmern, werden wir von diesen Problemen überrollt.

Volker Rittberger: In innereuropäischer Blickrichtung wird überdeutlich, dass die meisten Staaten ihre Hoheitsrechte und Kompetenzen in hohem Maße zusammenlegen oder sie an dritte Instanzen delegieren. Selbst die mächtigsten Staaten dieser Erde erweisen sich als durchaus bereit, sich solchen souveränitätsbeschränkenden institutionellen Arrangements zu unterwerfen. Auch die USA als derjenige Staat, der heute am meisten bei der Aufgabe von Souveränität zögert, sind bereit, teilweise auf sie zu verzichten. Obgleich sich die USA in vielen Politikfeldern, etwa beim

Klimaschutz oder der Internationalen Strafgerichtsbarkeit, schwer tun, akzeptieren sie die Entscheidungen des verbindlichen Streitschlichtungsmechanismus der 1994 gegründeten Welthandelsorganisation WTO. Zu Zeiten der WTO-Gründung sagte der damalige konservative Senator *Jesse Helms*: »Wenn die Genfer zum dritten Mal gegen uns entscheiden, treten wir wieder aus«. Die USA sind heute noch Mitglied, klagen ihrerseits heftig gegen andere und akzeptieren, dass sie in solchen Verfahren auch unterliegen können. Freilich bleibt die auf die beispiellose Machtposition der USA gestützte unilateralistische Ausrichtung der amerikanischen Außenpolitik der Regierung von George W. Bush in fast allen Politikbereichen ein Problem bei der Bearbeitung der derzeit drängendsten Weltprobleme. Dennoch ist es auch richtig, in dieser Hinsicht den demokratischen Optimismus zu wahren. Das Gute am amerikanischen System ist, das Datum zu kennen, wann der jetzige Präsident aus dem Amt scheidet. Das ist in Ländern, die nicht demokratisch verfasst sind, unmöglich. Es ist nicht absehbar, ob der Nachfolger oder die Nachfolgerin von Bush die gleiche Linie fortführt. Clinton verfolgte vor dem Hintergrund derselben Machtfülle wie Bush heute in den 1990er Jahren eine ganz andere Politik und vielleicht wird es nach der nächsten Präsidentschaftswahl wieder eine Richtungsänderung geben. Im demokratischen Wettbewerbssystem könnten sich solche Interessen erneut durchsetzen.

So wäre es auch im Hinblick auf die aktuelle Entwicklung verkehrt, den USA die Fähigkeit zur multilateralen Politik abzusprechen – was immer die jetzt amtierende Bush-Administration tut.

Roland Czada: Frau Schwan, Sie lobten die Skandinavier dafür, dass sie »die Schwachen nicht einfach im Stich« ließen. Sie, Herr Rittberger sprechen von »globaler Umverteilungspolitik«, also von einem weltweiten Wohlfahrtsstaat. Man wird aber einräumen müssen, dass die EU kein Umverteilungsstaat ist. Der Etat der EU beträgt ohne die Agrarhilfen und die Verwaltungskosten sicher nicht mehr als etwa 50 Milliarden Euro; das entspricht etwa dem Etat der Stadt New York. Angesichts dessen wäre es sehr optimistisch, den Anspruch einer Umverteilung an die Europäische Union zu stellen. Die nationale Diskussion beherrschen Stichworte wie »Hartz IV«. Bei diesem Thema geht es darum, wie die Kosten – auch die sozialen Kosten –, die durch den freien Markt und die Freizügigkeit innerhalb der EU entstehen, durch den nationalen Wohlfahrtsstaat kompensiert werden sollen. Es ist bekannt, wie hoch z.B. die Einkommensunterschiede im Vergleich Polens mit Deutschlands sind. Da stellt sich die Frage: Wie geht das zusammen? Wo endet das? In der Mitte? Oder verdienen die Polen in wenigen Jahren ebenso viel wie die Westdeutschen? Kommt es etwa umgekehrt? Das sind *Verteilungsfragen*, deren Behandlung bei Wah-

len eine Rolle spielen kann. Wen werden diejenigen wählen, die sich als Opfer dieser Politik sehen?

Gesine Schwan: Es geht in der Europäischen Union sicherlich nicht darum, dass alle Mitgliedsländer ein gleiches Budget bekommen. Mit ihrer Mitgliedschaft haben aber z.B. Portugal und Spanien sowie Irland erheblich an Wohlstand gewonnen. Sie sind hochinteressante Wirtschaftspartner für die ›Nettozahler‹ in der EU geworden, darunter auch die Bundesrepublik. Sie hat dazugewonnen durch ihre Exportmöglichkeiten in jene Länder, die durch ihren Beitritt in die EU erst einen Markt entwickeln konnten. Ohne diese Exporte würden wir wirtschaftlich schlechter dastehen. Man muss die Dinge in ihrem Zusammenhang sehen. Um aus der wirtschaftlichen Krise herauszukommen, müssen aber noch andere Handlungsfelder erschlossen werden.

Die Märkte abzuschotten, um die eigene Souveränität zu wahren und den freien Kapitalverkehr zu unterbinden, hieße einen ›geschlossenen Handelsstaat‹ zu schaffen – ein unmögliches Paradox. Wir müssen stattdessen eine Perspektive entwickeln, in der die verschiedenen Länder von ihren jeweiligen Niveaus aus damit anfangen, ihre komparativen Kostenvorteile auszunutzen, ohne dass das Gesamtsystem zerbricht. Ich habe nie dafür plädiert, dass Unternehmen, die auch für deutsche Arbeitsplätze verantwortlich sind, in Polen keine Arbeitsplätze einrichten sollen. Natürlich soll das möglich sein. Sie sollen auch die komparativen Kostenvorteile ausnutzen, und auch bis zu einem gewissen Grad die besseren Steuersituationen. Denn sie schaffen damit in Polen neue Märkte. Und wir sehen es an der statistischen Bilanz, dass auf diese Weise sogar die Deutschen wiederum davon gewinnen, wie die Polen auch.

Die EU hat allerdings bisher keine vernünftige Gesamtperspektive, wie man sich auf die veränderte Welt-Arbeitsteilung einstellen kann. Bisher gibt es zwei Rezepte. Das eine lautet: Wir müssen uns der Weltkonkurrenz aussetzen, d.h. wir müssen die Produktionskosten senken. Das ist betriebswirtschaftlich plausibel, aber aus meiner Sicht keine Perspektive. Wir werden bei den Produktionskosten nie auf ein Niveau kommen, wie unsere Konkurrenz in Südostasien.

Der andere Diskurs sagt: Wir wollen, dass alle auf unser Niveau eines sozialen Wohlfahrtsstaates kommen, einschließlich der Mitbestimmung. Dieser Perspektive stimme ich grundsätzlich zu, aber wir haben dafür keine wirkliche Strategie, auch nicht in Europa. Wir müssen uns in Europa darauf einigen, dass die neu hinzukommenden Länder eine gewisse Zeit lang ihre Steuervorteile nutzen können. Denn ihnen fehlt es in ganz beträchtlichem Maß an Kapital – ebenso wie es den neuen Bundesländern an Kapital fehlt – und somit haben sie eine größere Arbeitslosenquote. Haben

sie aufgeholt, muss auch über die Steuervorteile gesprochen werden. Es ist die ›Lissabon-Strategie‹, die einerseits auf die Aufhebung der Preisunterschiede in der Union zielt, aber auch diese abgestimmte Strategie enthält, wie die Europäer sich ökonomisch auf die Globalisierung einstellen, interne Unterschiede ausgleichen und dann weiter gemeinsam handeln.

Das Grundproblem der Arbeitslosigkeit muss in der Verantwortung aller liegen, nicht allein bei den Regierungen oder den Gewerkschaften. Auch die Unternehmen müssen ihre Verantwortung wahrnehmen, und wenn sie auch eine betriebswirtschaftliche Herausforderung bedeutet. Die Unternehmen müssen Gewinn machen. Deshalb muss man die Frage der Schaffung von Arbeitsplätzen vor allem durch intelligente Innovation und intelligente Marktentwicklung angehen. Der Unternehmer ist derjenige, der neue Märkte erschließt, neue Produkte entwickelt und mit Risiko investiert. In diesem Bereich haben wir bisher nicht genügend Debatte.

Wir differenzieren nicht genug zwischen den mittelständischen Unternehmen und den Großunternehmen. Erfahrungsgemäß sind die mittelständischen Unternehmen mit Innovationen erfolgreicher als die großen. Diese Entwicklung ist interessant und sollte genutzt werden. Es gibt viele Beispiele für Unternehmen, die sich weltweit neue Märkte erschließen und zugleich in Deutschland Arbeitsplätze schaffen. Offenbar ist das möglich, wenn man eine intelligente Unternehmenspolitik betreibt und wenn man kooperiert. Das gilt auch für den deutsch-polnischen Raum: Seitdem die EU-Mitgliedschaft der neuen Länder beschlossene Sache ist, sind die deutschen Unternehmen in dieser Grenzregion sehr viel aktiver, um mit Polen gemeinsam etwas zu beginnen. Allein in den letzten Monaten seit Beginn des EU-Beitritts Polens und der anderen Länder, hat sich der deutsche Export nach Polen um 20% erhöht. Wir müssen unternehmerische Kompetenz eher herausfordern, wir müssen die Unternehmen belohnen, die auf diesem Gebiet aktiv sind. Dann haben wir eine Chance, die Probleme anzugehen, die im Moment nur dürftig mit »Hartz IV« behandelt werden.

Roland Czada: Der Steuerwettbewerb zwischen den EU-Mitgliedsländern, Herr Rittberger, berührt ja einen Kernbereich der Souveränität. Werden die Mitgliedstaaten der EU irgendwann bereit sein, ihre Steuerhoheit abzugeben, damit die Steuersätze harmonisiert werden können und so der ruinöse Steuerwettbewerb zwischen den europäischen Mitgliedstaaten ein Ende findet? Das wäre dann ja das Ende der nationalstaatlichen Souveränität.

Volker Rittberger: Die Kompetenz der Besteuerung ist ein klassisches Kennzeichen des souveränen Staates, genauso wie die Währung. Viele Staaten der Europäischen Union haben indessen ihre Währungshoheit

aufgegeben und diese bei der Einführung des Euro zusammengelegt. Es gibt Anfänge der Souveränitätsaufgabe auch im militärischen Bereich. Beide sind klassische Bestandteile des traditionellen Staatsverständnisses. Wir befinden uns aber in einem Prozess, bei dem dieses Verständnis sukzessive transformiert wird.

Es ist nicht so, dass in Europa im Hinblick auf Koordination und auf Abstimmung in Steuerfragen überhaupt nichts geschieht. Es gibt auch in unserem Land und in einzelnen Bundesländern Ansätze, im Wettbewerb z.B. eine gemeinsame Ansiedlungspolitik zu betreiben, um ruinöse Folgen der Konkurrenz zu vermeiden. Dabei geht es um Erschließungsabgaben, Gewerbesteuer usw. Im europäischen Rahmen wäre es dagegen fast verwunderlich, wenn überall in Europa die gleichen Steuern zu zahlen wären, da wir es doch nach wie vor mit großen sozialökonomischen Unterschieden zu tun haben. Somit lässt sich die jetzige Praxis durchaus im Sinne eines differenzierten Mehr-Ebenen-Regierens verstehen. Mit der EU, dem Bund, den Ländern und den Kommunen haben wir vier Ebenen des Regierens, manchmal als fünfte Ebene noch den Landkreis. In solchen Systemen wollen wir aber auch den Anspruch der *Subsidiarität* gewahrt wissen. Die Frage ist nur: In *welchen* Prozessen können und müssen Angleichungen erfolgen, wie wir sie in Europa in vielen Fällen erlebt haben.

Die europäische Gesetzgebung hat beispielsweise Standards im Wirtschaftsleben festgelegt, die am Beginn der EU und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft kaum vorstellbar gewesen wären. Auf der Grundlage der wechselseitigen Anerkennung wurden Unterschiede nicht einfach normativ vereinheitlicht, sondern eben gegenseitig anerkannt. So wird es auch mit dem Steuersystem kommen. Auch in dieser Frage wird – vor allem durch den Verfassungsvertrag, der neue Mehrheitsbeschlussverfahren vorsieht – der Druck groß werden, sich wechselseitig füreinander rechtfertigen zu müssen. So werden wir mittel- bis langfristig die Angleichungsprozesse voranbringen.

Denn entscheidend ist doch, dass keines der heutigen Mitglieder auf die Idee käme, aus der EU wieder auszutreten. Europa ist weit entfernt von der Möglichkeit eines Bürger- oder Sezessionskrieges, wie ihn die amerikanischen Staaten in den 1860er Jahren durchgeföhrt haben. Die Dramatisierung der Situation mag also aktualistisch verständlich sein, perspektivisch trifft sie nicht zu.

Publikum: Frau Schwan, ob Sie vielleicht noch etwas sagen könnten zu Ihren Ideen eines ›sozialen bzw. sozialverträglichen Europa‹?

Publikum: Die Zivilgesellschaft habe in der Demokratie eine zunehmende Bedeutung bekommen, stellte Frau Schwan fest. Auch die Beschreibung,

dass die Zivilgesellschaft sich vor allem gemeinnützig orientiere und dadurch eine höhere Glaubwürdigkeit habe, teile ich.

Haben wir dann aber nicht ein ›Demokratieproblem‹? Gerade jene Teile der Gesellschaft, die über eine höhere Glaubwürdigkeit verfügen, sind an den wichtigen politischen Entscheidungsprozessen nicht direkt beteiligt. Fast alle Entscheidungen werden von *Parteien* vorbereitet, die eine viel geringere Glaubwürdigkeiten genießen.

Haben wir nicht gleichzeitig auch ein Problem bei der Verfassung für Europa? Die gesamte Zivilgesellschaft ist bei der Debatte um eine neue europäische Verfassung *de facto* außen vor gehalten worden. Auch die Europaverfassung muss Möglichkeiten vorsehen, die es der Zivilgesellschaft erlauben, in geeigneter Form politisch zu intervenieren.

Publikum: Die überforderten Nationalstaaten, so wurde gesagt, hätten ihre Zukunft nur in einer Europäischen ›Wertegemeinschaft‹. Soll diese denn so weit gefasst werden, dass sie auch die Türkei einschließt?

Gesine Schwan: Ohne ein Mindestmaß an *Gerechtigkeit* werden weder ein nationales noch ein europäisches Gemeinwesen wirklich demokratisch funktionieren. Darin ist auch die soziale Dimension eingeschlossen. ›Sozialverträgliches Europa‹ – das klingt gut; aber was bedeutet es konkret? Sollen alle die gleiche Sozialversicherung haben? Das wird wahrscheinlich nicht möglich sein, weil die verschiedenen Staaten so unterschiedliche Traditionen haben. In der Perspektive der Antwort auf die Globalisierung dürfen wir allerdings nicht unsere Standards nach unten regulieren. Wir müssen vielmehr versuchen, zu einem größeren Wohlstand und auch zu einer größeren sozialen Sicherheit zu gelangen.

Manchmal wird der Begriff ›sozial‹ als Gegenkonzept zu der US-amerikanischen Konzeption des Neoliberalismus verwendet. Sicherlich bestehen Unterschiede sowohl im Freiheitsverständnis als auch im Verständnis der sozialen Sicherheit. Wir sollten die EU aber unabhängig von solchen Gegenbildern aufbauen. Die Europäische Union kann ihre Werte nur dann verwirklichen, wenn sie in den ›Reformprozessen ohne Grenzen‹ die Menschen nicht untergehen lässt. Wir müssen einen Mindeststandard an sozialer Gerechtigkeit aushandeln, aber es gibt keine Theorie, die von vornherein wüsste, wann und wo und wie hoch die Gerechtigkeit angesetzt werden kann. Das muss ausgehandelt werden, wie wir aus der Theorie der Demokratie wissen. Aber dafür müssen wir uns auch einsetzen, denn die Regierung läuft nicht von allein. Wir müssen uns selbst aktivieren, und eine Regierung ist nur so gut, wie die Gesellschaft kritisch und aktiv ist.

Zur Frage, ob es nicht paradox ist, dass zivilgesellschaftliche Organisationen, die oft mehr Glaubwürdigkeit oder Vertrauen genießen, von den

Entscheidungsprozessen ausgeschlossen sind, sage ich: Diese Organisationen mögen mehr Vertrauen genießen, sind aber nicht an den Schaltstellen der Macht. Dort regieren vielmehr die Parteien, die viel weniger Vertrauen genießen. Dieses Bild ist erklärbar: Hätten diese zivilgesellschaftlichen bzw. Nichtregierungsorganisationen die gleichen Verpflichtungen wie die Parteien, müssten sie ein ebenso breites Spektrum abdecken, um legitimiert zu sein, für ein Parlamentsmandat zu kandidieren, dann bekämen sie die gleichen Probleme.

Dieses Problem der Demokratie hat weniger mit den Menschen und Organisationen selbst zu tun als mit deren funktionalen Unterschieden. In einer kleinen Partei sind nicht so viele Kompromisse nötig. Müssen verschiedene Interessengruppen zusammengebracht werden, so ändert sich das. Sicher sind Parteien zu kritisieren, wo sie ihre Regelungsansprüche übertreiben. Aber prinzipiell sehe ich keine Alternative zur Partei als legitimierender Organisation für die politische Willensbildung. Im Übrigen sind die NGO's eben nicht demokratisch legitimiert.

Deswegen brauchen wir diese Art von *good governance*, also das Zusammenspiel von beiden, bei dem auch Nichtregierungsorganisationen eine Rolle als unabhängige kleine Akteure spielen und ganz anders manövrieren können als die großen Parteien. Aber auch in den Parteien muss es unabhängige Leute geben, die – anders als die von der Wählerzustimmung stark abhängigen Mandatsträger – sich frei äußern können.

Die Entscheidung darüber, ob wir der *Türkei* eine seriöse Perspektive der Zugehörigkeit zur EU geben sollen oder nicht, ist in keinem Fall ohne Risiken. Sowohl die Entscheidung, der Türkei eine Perspektive zu geben, als auch die Entscheidung dagegen enthalten erhebliche Risiken. Ich glaube, dass die Entscheidung, der Türkei die Perspektive *nicht* zu geben, größere Risiken enthält als die andere. Die Risiken, ihr die Perspektive zu geben, bestehen darin, dass die Türkei ein so großer Faktor in der Europäischen Union wird, dass sie allein auf Grund ihres Stimmgewichts ein Übergewicht erhält. Weiter liegen die Risiken darin, dass das, was in *formaler* Hinsicht, d.h. rechtsstaatlich und menschenrechtlich, dort durchgesetzt wird und noch werden muss, in vielen Bereichen des Landes *praktisch* nicht wirklich durchgesetzt wird. Dieser Unterschied darf sicher bei den Verhandlungen nicht außer Acht bleiben.

Auf der anderen Seite besteht das Risiko darin, dass *ohne* die Perspektive der EU-Mitgliedschaft die Demokratisierungs- und Reformbemühungen der EU-Regierungen bezüglich der Türkei und entsprechende Bemühungen der türkischen Regierung keine guten Chancen haben. Von der Entwicklung der Türkei sind wir aber auf jeden Fall betroffen.

Es wird für die EU richtiger und besser sein, einen Prozess der Demokratisierung, der Entwicklung des Rechtsstaats und der sozialen Sicherung

in der Türkei mitzubefördern. Wenn es gelingt, ein stark *islamisches* geprägtes Land in eine überzeugte, menschenrechtsorientierte Demokratie zu überführen, wäre das ein großer Gewinn für die Europäische Union. Die Sorge vieler vor massenhafter Migration nach Westen wird sich wie im Fall der neuen EU-Beitrittsländer in Osteuropa als unbegründet erweisen. Das Gegenteil war dort der Fall. Viele Bürger dieser Länder kehrten nach Hause zurück, als sie die sichere Perspektive hatten, zur EU zu gehören. Deswegen ist es richtig, der Türkei diese Perspektive ebenso zu eröffnen.

Allerdings müssen diese Verhandlungen ergebnisoffen sein. Die Diskrepanz zwischen der realen Menschenrechtspolitik und der formalen Demokratie muss überwunden werden.

Volker Rittberger: Ich will zunächst auf einige Kritikpunkte an der EU eingehen: Die Frage, ob die EU ein *Umverteilungssystem* ist, muss man eindeutig bejahen. Andernfalls würden sich die neuen Bundesländer nicht so sehr beschweren, keine Hilfen mehr aus Brüssel zu erhalten. Die EU *ist* ein soziales und wirtschaftliches Umverteilungssystem; einen diesbezüglichen Test würde die EU sofort bestehen.

Zweitens: Die EU *bietet* institutionelle Anlaufstellen für die Zivilgesellschaft, und zwar sowohl durch den Wirtschafts- und Sozialausschuss als auch durch den Ausschuss der Regionen. Beide Ausschüsse waren im Verfassungsgebungsprozess und somit am Ergebnis des Verfassungsvertrages durchaus beteiligt.

Drittens: Die *Wertegemeinschaft* der EU ist für die Identitätsbildung der Menschen nicht zu vernachlässigen. So sehr sie auch am utilitaristischen Nutzen orientiert ist, spielen doch Gesichtspunkte der Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit der EU eine zentrale Rolle. Nur so können Bürger und Bürgerinnen für die Idee der EU gewonnen werden.

Eine Umfrage nach den Wertevorstellungen in den Ländern Europas verdeutlicht allerdings, wie heterogen diese sind. In deren Ergebnis stehen auf der einen Seite die 25 EU-Mitgliedsländer, zwischen denen es nur minimale Unterschiede in den Wertvorstellungen gibt. Daneben stehen die neuen Beitrittsländer Rumänien und Bulgarien, dann folgt die Türkei. Zwischen den 25 und den beiden Beitrittsanwärtern auf der einen Seite und der Türkei auf der anderen Seite gibt es bei allen zentralen Werten extreme Diskrepanzen, wie die Zusammenfassung der Untersuchung von Kollegen der Humboldt-Universität feststellt:

»Die von der Europäischen Union als wichtig erachteten Werte finden eine hohe Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern der alten und neuen Mitgliedsländer der EU. Sie erhalten eine geringere Unterstützung von den beiden Ländern der letzten Beitritts-

runde. Vor allem aber zeigt sich, dass die Türkei in vielen Wertebereichen, von den Wunschvorstellungen der EU abweicht«. ¹

Mitgliedschaft in und Erweiterung der EU bedeuten indessen zweierlei. Zum einen wirkte die Erweiterung der EU schon in der Vergangenheit immer wieder als ein Mechanismus, über den vormalig autoritär regierte Staaten wie das Spanien *Francos*, das Portugal *Salazars* oder das Griechenland der Obristen wieder oder erstmals in den demokratischen *mainstream* Europas eingefädelt werden konnten. Das ist die Perspektive für die Türkei, die sich bei ihrem Beitritt ergibt. Das Gleiche praktizieren wir bereits im Falle Kroatiens und Mazedoniens. Diese Perspektive dient der Sicherung und Festigung der Demokratie in den potenziellen Beitrittsländern einerseits und der Stabilisierung der Nachbarschaftsregionen der EU andererseits.

Die andere Frage aber ist, ob Europa durch eine Aufnahme der Türkei nicht als *Friedenszone* geschwächt werden würde. Man muss sehen, dass das Militär in der Türkei nach wie vor eine weitaus größere Rolle spielt als bei uns. Die zivile, parlamentarische Kontrolle des Militärs in der Türkei muss jedenfalls so gestärkt werden, wie das in unseren Gesellschaften üblich und unbestritten erforderlich ist. Zugleich würde mit der Türkei in der EU ein Grad an Heterogenität erreicht, der von beiden Seiten immense Anpassungsleistungen erfordert.

Mit der Türkei rücken auch weitere Nachbarn an Europa heran. Denn die nächsten legitimen Beitrittskandidaten stünden schon vor der Tür: Israel und die Maghreb-Staaten. Erste Aufnahmeanträge wie z.B. von Marokko wurden zunächst abgelehnt, da der Nizza-Vertrag den Raum der südlichen Mittelmeer-Anrainer ausschließt. Warum kommen aber dann die Anlieger des östlichen Mittelmeers in Betracht?

Wir müssen uns in dieser Debatte frei machen von überkommenen physischen Grenzvorgstellungen: Die »historischen Grenzen Europas« waren auch nur willkürliche geopolitische Festlegungen. Die Grenzen Europas sind konstruiert, und wir sind derzeit im Prozess ihrer neuerlichen Konstruktion. Diese Konstruktionen, auf die wir uns mehr oder weniger im Konsens einlassen werden, haben allerdings ihre Konsequenzen. Holen wir die Türkei zur Stabilisierung der Demokratie und des Friedens nach Europa, so können wir andere – sehr solide, sehr stabile, sehr verlässliche – Demokratien nicht aus diesem Europa ausschließen. Sicherlich gibt es zusätzliche wirtschaftliche, utilitaristische Gründe dafür, die Türkei in die EU einzubinden. Aber die gleichen Gründe sprechen dann auch für andere Beitrittskandidaten. Und wäre der Begriff der europäischen »Wertegemeinschaft« maßgeblich, so würde er für noch mehr Beitrittskandidaten sprechen.

Wir müssen uns über unsere Werte-Identität in Europa klar werden. Wir müssen uns fragen, ob wir durch Aufnahme der Türkei und weiterer Länder mehr Frieden schaffen. Oder wollen wir doch lieber eine andere Art von Beziehung in den Blick nehmen, als die, die die Beitrittsperspektive eröffnet? Wir sind in den nächsten zehn Jahren in einem Prozess, bei dem wir uns in allen Beitritts- und in allen Mitgliedsländern intensiv über die Wertefrage unterhalten müssen. Aber wir sollten versuchen, sie möglichst ohne allzu vordergründige Antipathien zu diskutieren.

Roland Czada: Wohin geht Europa? Diese Frage können wir heute nicht abschließend beantworten. Aber wir wissen, wohin die EU gehen sollte und wohin wir wünschen, dass sie geht. Es soll eine freiheitliche, offene Wertegemeinschaft sein, eine demokratische, verfassungsrechtlich verpflichtete Wertegemeinschaft. Ein kosmopolitisches Europa soll es sein, ein Vorbild für die Welt – vielleicht. Aber wir wissen auch, dass dieses Ziel des kosmopolitischen Europas, ein Vorbild für die Welt zu sein, höchste Anstrengungen voraussetzt und dass es nicht leicht ist, dieses Ziel zu erreichen und dass man es auch verfehlen kann.

1 Jürgen Gerhards: Europäische Werte- Passt die Türkei kulturell zur EU? In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 38/2004, S. 20.